MAPEO DE FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS SECTORES EXTRACTIVOS DE HIDROCARBUROS (GAS, PETRÓLEO), MINERÍA Y FORESTAL

Marco Normativo Referido a la Generación y Distribución de Recursos Públicos por la Explotación de Recursos Naturales y Marco Institucional de las Fuentes de Información[1]

La Paz, BOLIVIA
2009

[1] Documento elaborado por el consultor Antonio Birbuet D.

Marco Normativo Referido a la Generación y Distribución de Recursos Públicos de la Explotación de Recursos Naturales y Marco Institucional de las Fuentes de Información

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 3
2. MARCO NORMATIVO 3
   - *2.1. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS 6*
   - *2.2. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN MINERA 14*
   - *2.3. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN FORESTAL 16*
   - *2.4. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN 17*
   - *2.5. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL SOCIAL Y LA TRANSPARENCIA ESTABLECIDOS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 19*
3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONTACTOS ESTABLECIDOS POR FUNDACIÓN TIERRA 19
4. PROBLEMÁTICA EN LA COYUNTURA ACTUAL 24
   - *4.1. PROBLEMÁTICA RESPECTO AL MARCO JURÍDICO VIGENTE Y POSIBLES CAMBIOS DE LA NORMATIVA 24*
   - *4.2. PROBLEMÁTICA RESPECTO AL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA 25*
5. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, MINERALES Y FORESTALES 26

Marco Normativo Referido a la Generación y Distribución de Recursos Públicos por la Explotación de Recursos Naturales y Marco Institucional de las Fuentes de Información

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo inicial, se inscribe en el debate que plantea que Bolivia podría ser calificada como uno de los ejemplos de países que vive la paradoja de la abundancia de recursos naturales, frente a un escaso desarrollo económico y social. En el marco de ese debate, se dice que la mayoría de los países ricos en recursos naturales se destacan por su inestabilidad política y su falta de desarrollo. Con la teoría de "la maldición de los recursos naturales", se sustenta también que en los países ricos en recursos naturales, se producen procesos que afectan la gobernabilidad y desvalorizan la vida en democracia. Los excedentes económicos son mal utilizados y no se los canaliza para la generación de desarrollo.

En lo que hoy es Bolivia, desde mucho antes de la vida republicana, la explotación de minerales, se ha manifestado como un proceso de drenaje incesante de recursos,

Por su parte, la explotación de hidrocarburos fue iniciada en un periodo bien avanzado de la vida republicana y se ha desenvuelto con otras características. En el siglo XX, se manifestó un movimiento pendular entre el desarrollo de la actividad privada de los hidrocarburos y la estatización del control de la producción. En el siglo XXI, concretamente a partir de la llamada nacionalización de hidrocarburos (2005), se determinó que los excedentes generados a partir de la explotación de hidrocarburos sean distribuidos entre todos los Departamentos y Municipios del país, sean ellos productores o no productores de hidrocarburos, así como entre otras entidades públicas y el Tesoro General de la Nación. Sin embargo, en un corto periodo, se establecieron cambios significativos en las proporciones de distribución de los ingresos públicos generados a partir de la explotación de hidrocarburos.

Frente a la realidad actual del país, las preguntas que caben responder, entre otras, se orientan a saber ¿en qué medida dichas explotaciones están determinando las condiciones actuales de desarrollo país? y, a conocer si esos recursos ¿están o no generando desarrollo y mejorando las condiciones de vida de la población?

Las tareas del Observatorio de Recursos Naturales de la Fundación Tierra, se dirigirán a procurar dar respuestas a las numerosas interrogantes que surgen respecto a la problemática de la explotación de recursos naturales, los ingresos generados a partir de ellas, su distribución e impacto. Todo ello, con el propósito de contribuir al conocimiento, participación e incidencia de la sociedad civil en la gestión y toma de decisiones públicas en los ámbitos locales (municipales), departamentales y nacionales.

2. MARCO NORMATIVO

Este acápite está destinado a identificar específicamente el marco normativo referido a los ingresos públicos provenientes de la Explotación de Hidrocarburos, Minerales y Actividad Forestal, así como su distribución en los ámbitos Nacionales, Departamentales y Municipales del país.

Con el propósito antes señalado, es necesario, previamente hacer referencia a varias disposiciones legales que se relacionan directamente con la captación y distribución de los ingresos nacionales mediante la coparticipación de los recursos del régimen tributario.

La Reforma Tributaria que entró en vigencia el 1º de abril de 1987[2], dispuso seis impuestos que comprendían el régimen general y uno de carácter transitorio. Esa medida normativa puso fin a un periodo anterior en el que se manifestaba una multiplicidad de impuestos (mas de 110 impuestos), algunos con excesiva complejidad, bajo rendimiento, sujetos a normativa dispersa, mecanismos administrativos deficientes, niveles elevados de evasión y elusión.

La Ley Nº 1606, de 22 de diciembre de 1994, crea y modifica los siguientes impuestos:

- Impuesto a las Utilidades a las Empresas **(IUE)**
- Impuesto a la Propiedad Inmuebles y Vehículos **(IPIV)**
- Impuesto especial a los Hidrocarburos y sus Derivados **(IEHD)**
- Régimen Agropecuario Unificado **(RAU)**
- Modificaciones al Impuesto al Valor Agregado **(IVA)**
- Modificaciones al Régimen Complementario al IVA **(RC-IVA)**
- Modificaciones al Impuestos a las Transacciones **(IT)**
- Modificaciones al Impuesto a los Consumos Específicos **(ICE)**

En 1997 se crea el Impuesto Complementario a la Minería **(ICM)** y, en abril de 2004, se crea de manera transitoria un Impuesto a las Transacción Financieras **(ITF)**, disposición que es modificada mediante la Ley 3446 de 21 de julio de 2006 que permanece vigente.

El régimen tributario anteriormente señalado es aplicable a todas las actividades económicas y, en lo que corresponde, a las actividades de explotación de recursos naturales, vale decir, hidrocarburos, minería incluyendo la explotación forestal, está última sujeta a un régimen de patentes forestales como se verá más adelante.

La **Ley 3058: Ley de Hidrocarburos**, de 17 mayo de 2005, crea el **Impuesto Directo a los Hidrocarburos** (**IDH),** con una alícuota de **32%,** aplicable a la producción de hidrocarburos medidos en el punto de fiscalización; la base imponible se aplica sobre el total de los volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos[3]. Los elementos principales de está ley son tratados en el siguiente acápite.

La **Ley Nº 1551 Participación Popular**, de 20 de abril de 1994, define su objeto en los siguientes términos: "reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres"[4].

En esta Ley se establece un "principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos

[2] Ley Nº 843 de 20 de mayo de 1986.
[3] Con referencia al Artículo 55 de la Ley 3058.
[4] Artículo 1; Ley 1551.

existentes entre las áreas urbanas y rurales”[5]. Asimismo, establece la siguiente clasificación de los ingresos del Estado[6]:

Son ingresos nacionales:

1.- El Impuesto al Valor Agregado **(IVA)**
2.- El régimen Complementario del IVA **(RC-IVA).**
3.- El Impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE); actualmente denominado: Impuesto a las Utilidades de las Empresas **(IUE)**
4.- El impuesto a las transacciones **(IT)**
5.- El impuesto a los consumos específicos **(ICE)**
6.- El gravamen aduanero Consolidado **(GAC)**
7.- El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones)
8.- El impuesto a las salidas al exterior.

Son ingresos departamentales:
1.- Las regalías asignadas por ley.

Son ingresos municipales:
- El impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de bienes que comprende:
1.- El impuesto a la propiedad rural (IRPPB).
2.- El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB).
3.- El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB).
- Las patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

Otro aspecto fundamental de la Ley 1551, es que define la **Coparticipación Tributaria,** en los siguientes téminos[7]:

> **I.-** La coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por ley y el cumplimiento de la Participación Popular.
>
> **II.-** De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el Art. 19 inc. a), el **20%** será destinado a los Gobiernos Municipales y el **5%** a las Universidades Públicas.
>
> **III.-** La totalidad de las rentas municipales definidas en el Art. 19 inc. c), es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

[5] Artículo 2; inciso c) Ley 1551
[6] Artículo 19º. (Clasificación de los Ingresos del Estado), Ley 1551
[7] Artículo 20, Ley 1551.

2.1. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

El marco normativo de Leyes y Decretos Supremos que tienen que ver con los ingresos y su distribución, provenientes de la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo) es el siguiente:

LEY Nº 3058: LEY DE HIDROCARBUROS, de 17 de mayo de 2005; publicada el 19 de mayo de 2005.
Decreto Supremo Nº 28222 de 27 de junio de 2005 "Reglamento para la liquidación de regalías y la participación al TGN por la producción de Hidrocarburos.
Decreto Supremo Nº 28223 de 27 de junio de 2005: Reglamenta la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, creado mediante Ley 3058 de 17 de mayo de 2005.
Decreto Supremo Nº 28224 de 27 de junio de 2005: Asignar responsabilidades específicas a las instituciones del Estado, en el proceso de fiscalización de la producción, transporte, refinación y comercialización de los hidrocarburos. También para garantizar la adecuada recaudación de regalías, participaciones o pago de tributos y precautelar la seguridad y conservación de los yacimientos de hidrocarburos e instalaciones y bienes requeridos para la continuidad de sus operaciones.
Decreto Supremo Nº 28421 de 21 de octubre de 2005: Modifica el Artículo 8º del Decreto Supremo Nº 28223, referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH y asignación de competencias.
Decreto Supremo Nº 29322 de 24 de octubre de 2007, que modifica lo establecido en el Decreto Supremo Nº 29421 respecto a la Distribución del IDH.
Decreto Supremo Nº 29565 de 14 de mayo de 2008: Aclarar y ampliar el objeto del gasto que deben ejercer los Gobiernos Municipales con los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH y autorizar la asignación de dichos recursos a mancomunidades.

Por la importancia que tiene la "**Ley Nº 3058 de Hidrocarburos"** para la generación de ingresos públicos, mediante las **regalías** y el **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**, a continuación se presenta una relación sistematizada de las principales disposiciones contenidas en los artículos relacionados con esos ingresos, no sin antes señalar que esta Ley contiene 144 artículos, cuatro (4) disposiciones transitorias y dos (2) disposiciones finales. La tabla resumen es la siguiente:

LEY 3058: LEY DE HIDROCARBUROS, 17 de mayo de 2005
Art. 3º Abroga la Ley de Hidrocarburos Nº 1689 de 20.04.96
Art. 5º …se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano. El Estado ejercerá, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), su derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos.
Art. 6º Refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, …
Art. 8º (Régimen Económico) Dispone que el Estado retenga el 50% del valor de la producción de gas y petróleo (conforme al mandato del referendo de 18.07.04.)
Art.10º Principios del Régimen de los hidrocarburos) Las actividades petroleras se regirán por los siguientes principios: b) Transparencia, que obliga a las autoridades responsables del sector a conducir los procedimientos administrativos de manera pública, asegurando el acceso a la información a toda autoridad competente y personas individuales y colectivas que demuestren interés. Asimismo, obliga a las autoridades a cumplir y hacer cumplir la presente Ley, aplicando de manera correcta los principios objetivos y políticas del sector y a que rindan cuenta de su gestión de la forma establecida en las normas legales aplicables.
Art. 16º. (Propiedad de los hidrocarburos), Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado.
Art. 17º. (Ejecución de la Política de los Hidrocarburos) I. La explotación, exploración, comercialización, transporte, almacenaje, refinación e industrialización de los hidrocarburos y sus derivados corresponde al Estado, derecho que será ejercido Proxy, mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo ilimitado, a sociedades mixtas o a personas privadas conforme a Ley.
Art. 21º (Autoridad competente) El Ministerio de Hidrocarburos, tiene las siguientes atribuciones: d) Determinar los precios de hidrocarburos en el Punto de Fiscalización para el pago de las regalías, retribuciones y participaciones, de acuerdo a las normas establecidas en la presente Ley.
Art. 22º (Estructura y Atribuciones de YPFB)... IV. La Vicepresidencia de Administración y Fiscalización (de YPFB) tendrá las siguientes competencias: d) Fiscalizar la producción de hidrocarburos en calidad y volumen para efectos impositivos, regalías y participaciones. f) Asumir la administración del Centro Nacional de Información Hidrocarburífera (CNIH)
Art. 24º (Ente Regulador) La Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) es el Ente Regulador de las actividades de transporte, refinación, comercialización de productos derivados y distribución de gas natural por redes.
Art. 24º (Pago de Regalías, Retribuciones y Participaciones del Órgano Operador y Ejecutor). Cuando YPFB ejecuta directamente las actividades hidrocarburíferas como empresa autárquica,

está obligada a pagar regalías, retribuciones y participaciones conforme a lo establecido en la presente Ley.

Art. 31º (Clasificación de las Actividades Hidrocarburíferas): a) Exploración; b) Explotación; c) Refinación e Industrialización; d) Transporte y Almacenaje; e) Comercialización; f) Distribución de Gas Natural por Redes

TÍTULO IV

RÉGIMEN DE PATENTES, REGALÍAS, PARTICIPACIONES Y TASAS

CAPÍTULO I

PATENTES

Art. 47º (De las Patentes). YPFB cancelará al TGN las patentes anuales establecidas en la Presente Ley, por las áreas sujetas a Contratos petroleros. Las Patentes se pagarán por anualidades adelantadas e inicialmente a la suscripción de cada contrato, por duodécimas si no coincidiera el plazo con un (1) año calendario, independientemente de los impuestos que correspondan a las actividades señaladas.

Art. 50º (Base de Cálculo)
En zonas tradicionales, las patentes se pagarán en moneda nacional con mantenimiento de valor, de acuerdo a la siguiente escala actualizada al mes de marzo de 2005:

1. Fase 1 Bs. 4,93 por hectárea
2. Fase 2 Bs. 9.86 por hectárea
3. Fase 3 Bs. 19,71 por hectárea
4. Fase 4 en adelante, Bs. 39,42 por hectárea

En zonas no tradicionales, se establece en el cincuenta por ciento (50%) de los valores señalados para las zonas tradicionales.

Cualquier periodo de Retención y de Explotación en Zonas Tradicionales o No tradicionales, obligará al pago de Bs. 39,42 por hectárea, con mantenimiento de valor. La modalidad de pago y mantenimiento de valor de las patentes será objeto de reglamentación.

CAPÍTULO II
REGALÍAS, PARTICIPACIONES Y RÉGIMEN TRIBUTARIO

SECCIÓN I
REGALÍAS Y PARTICIPACIONES

Art. 52º (Regalías, Participaciones e Impuestos)
El Titular está sujeto al pago de las siguientes regalías y participaciones sobre la producción fiscalizada, pagaderas de manera mensual en dólares americanos ($), o su equivalente en moneda nacional, o en especie a elección del beneficiario.

1. Una Regalía Departamental; equivalente al (11%) de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, en beneficio del Departamento donde se origina la producción.
2. Una Regalía Nacional Compensatoria de uno por ciento (1%) Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, pagadera a los Departamentos de Beni (2/3 y pando (1/3), de conformidad a lo dispuesto en la Ley Nº 981, de 7 de marzo de 1988.
3. Una participación del seis por ciento (6%) Producción Nacional Fiscalizada a favor del Tesoro General de la Nación (TGN)

SECCIÓN II
RÉGIMEN TRIBUTARIO

IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS

Art. 53º (Creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos). Créase el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que se aplicará en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en Boca de Pozo, que se medirá y pagará como las regalías, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamentación.

Art. 54º (Objeto, Hecho Generador y Sujeto Pasivo)

1. El objeto del IDH es la producción de Hidrocarburos en todo el territorio nacional.
2. El hecho generador de la obligación tributaria correspondiente a este impuesto se perfecciona en el punto de fiscalización de los hidrocarburos producidos, a tiempo de la adecuación para su transporte.
3. El sujeto pasivo del IDH toda persona natural o jurídica, pública o privada, que produce hidrocarburos en cualquier punto del territorio nacional.

Art. 55º (Base Imponible, Alícuota, Liquidación y Periodo de Pago)

1. La Base Imponible del IDH es idéntica a la correspondiente a regalías y participaciones y se aplica sobre el total de los volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos.
2. La Alícuota del IDH es del treinta y dos por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, que se aplica de manera directa no progresiva sobre el cien por ciento (100%) de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el Punto de Fiscalización, en su primera etapa de comercialización. Este impuesto se medirá y se pagará como se mide y paga la regalía del dieciocho por ciento (18%).
3. La sumatoria de los ingresos establecidos del 18% por Regalías y del 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), no será en ningún caso menor al cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de los hidrocarburos a favor del Estado Boliviano, en concordancia con el Artículo 8º de la presente Ley.
4. Una vez determinada la base imponible para cada producto, el sujeto pasivo la expresará en bolivianos (Bs.), aplicando los precios a que se refiere el Artículo 56º de esta Ley.
5. Para la liquidación del IDH, el sujeto pasivo aplicará a la base imponible expresada en bolivianos, como Alícuota, el porcentaje indicado en el numeral 2 precedente.

Art. 56º (Precios para la valoración de regalías, participaciones e IDH)

Art. 57º (Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos) El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), será coparticipado de la siguiente manera:

a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.
b) Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor.
c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
d) El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibido por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que

contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por IDH en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.
TÍTULO VII DERECHO DE LOS PUEBLOS CAMPESINOS, INDÍGENAS Y ORIGINARIOS CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS A LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS CAMPESINOS, INDÍGENAS Y ORIGINARIOS Art. 114º… las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, independientemente de su tipo de organización deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda cualquier actividad hidrocarburífera prevista en la presente Ley.
TITULO IX DEFINICIONES Art. 138º (Definiciones) … **Boca de Pozo**.- Es el punto de salida de la corriente total de fluidos que produce un pozo (Petróleo, Gas Natural, Agua de Formación y Sedimentos), antes de ser conducidos a un Sistema de Adecuación. **Punto de Fiscalización de la Producción**.- Es el lugar donde son medidos los hidrocarburos resultantes de la explotación en el campo después que los mismos han sido sometidos a un Sistema de Adecuación para ser transportados. Para campos con facilidades de extracción, el Punto de Fiscalización de la Producción, será a la salida de la planta ubicada antes del sistema de Transporte y debe cumplir con los requerimientos de adecuación del gas o los líquidos de acuerdo a reglamentación. En los campos donde no existan facilidades de extracción de GLP y/o Gasolina Natural, el Punto de Fiscalización de a <Producción será a la salida del sistema de separación de fluidos. Para este efecto, los productores instalarán los instrumentos necesarios como ser: gravitómetros, registradores multiflujo, medidores másicos, cromatógrafos para análisis cualitativos y cuantitativos, registradores de presión y temperatura y todo equipo que permita establecer las cantidades de GLP y Gasolina Natural incorporadas en la corriente de Gas <Natural despachada.

Es importante subrayar que en un periodo relativamente corto**,** el **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**, creado con la LEY 3058: Ley de Hidrocarburos, ha tenido cambios muy importantes respecto a la distribución ese impuesto. Para apreciar esos cambios, se debe recurrir a lo establecido en las siguientes disposiciones legales: Decreto Supremo Nº 28223 de 27 de junio de 2005, Decreto Supremo Nº 28421 de 21 de octubre de 2005, Decreto Supremo Nº 29322 de 24 de octubre de 2007 y Decreto Supremo Nº 29400 de 29 de diciembre de 2007.

El **Decreto Supremo Nº 28223**, de 27 de junio de 2005, establece que la alícuota del IDH, fijada en **32%** del total de la producción de hidrocarburos medida sobre el punto de fiscalización, será distribuida por el Sistema Financiero autorizado para el cobro de impuestos, según el siguiente detalle:

- **12.5%** del valor total recaudado a favor de las Prefecturas de los Departamentos productores de Hidrocarburos.
- **31.25%** del valor total recaudado se distribuirá a las Prefecturas de los Departamentos no productores de hidrocarburos a razón de 6.25% a cada una.
- El saldo **(56.25%)** a favor del TGN. A su vez, el TGN distribuye una parte de su alícuota entre las universidades públicas, Fuerzas Armadas, Policia Nacional, al Fondo de Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades, otros destinatarios no especificados y 5% al Fondo de Ayuda Interna para el Desarrollo Nacional.

El **Decreto Supremo Nº 28421**, 21 de octubre de 2005, establece lo siguiente para el IDH[8]:

- Mantiene el 12.5 % de monto total recaudado a favor de los Departamentos productores de hidrocarburos y el 31.25% para los Departamentos no productores de hidrocarburos a razón de 6.25% para cada uno.
- Establece una compensación otorgada por el TGN al Departamento productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no productor.
- Del 100% percibido por cada Departamento por concepto de IDH, el **34.48%** debe ser distribuido entre los municipios del Departamento, de acuerdo al número de habitantes establecido en el censo vigente. A su vez, el **8.62%** corresponde a la Universidad Pública del Departamento y el saldo, **56.9%** a la Prefectura del Departamento.
- De los recursos de IDH percibidos por el TGN, se debe destinar **5%** para un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población perciben en relación con otros departamentos. Ese porcentaje debe ser distribuido de acuerdo al siguiente criterio: 46.19% para La Paz, 36.02 para Santa Cruz y 17.79% para Cochabamba. El 80% de esos recursos debe ser destinado a los municipios y el 20% a las universidades.
- Asimismo, **5%** de los recursos de IDH percibidos por el TGN, debe destinarse para el Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas
- Otro **5%** de lo percibido por el TGN debe ser asignado al Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo destinado a la masificación del uso del Gas Natural en el país.
- El TGN también debe destinar una proporción no especificada para los presupuestos anuales de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional de Bolivia.

El **Decreto Supremo 29322** de 24 de octubre de 2007, modifica el Artículo 2 del Decreto Supremo 28421, referido a la distribución del IDH, estableciendo cambios significativos en los porcentajes de distribución para Prefecturas, Municipios y Universidades, de acuerdo a lo siguiente[9]:

- **66.99%** para el total de municipios del Departamento, distribuidos de acuerdo al número de habitantes establecido en el Censo de Población y Vivienda vigente (que fue realizado el 2001).

[8] Artículo 2 del Decreto Supremo Nº 28421 de 21 de octubre de 2005.
[9] Artículo 2 del Decreto Supremo 29322 de 24 de octubre de 2007.

- **8.62%** para las universidades públicas del Departamento.
- El saldo **(24.39%)**, para la Prefectura del Departamento.

El objetivo señalado en ese decreto, se orienta a fomentar el desarrollo productivo local y profundizar el proceso de descentralización en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, corresponde referirse a lo establecido en el **Decreto Supremo Nº 29400**, de 29 de diciembre de 2007, porque define el destino de una proporción del IDH percibido por las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación, con el siguiente propósito[10] :

- Financiar el Fondo de Renta Universal de Vejez, con el **30%** de los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación. Se excluye de esa disposición a los recursos de las universidades y del Fondo Compensatorio de los municipios[11].

Para resumir todo el marco normativo relacionado a la captación de ingresos públicos provenientes de la explotación de hidrocarburos y su distribución, es decir, las **regalías** y el **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**, a continuación se presentan los siguientes cuadros que esquematizan la distribución actual de esos recursos.

DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS SOBRE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS

DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS	%
Al Departamento Productor	11%
Al Departamento de Pando 1/3 y al Departamento del Beni 2/3	1%
Al Tesoro General de la Nación (TGN)	6%
TOTAL % sobre la Producción Fiscalizada	18%

[10] Artículo 1º, Numeral II, inciso a) del Decreto Supremo 29400 de 29 de diciembre de 2007.

[11] La otra fuente de financiamiento del Fondo de Renta de Vejez, corresponde a los dividendos de las empresas públicas capitalizadas, generados a partir de la gestión 2008, en la proporción de acciones que corresponde a los bolivianos. Con dicho fondo se paga la "Renta Dignidad", antes denominada "Bono Sol". La renta dignidad perciben todos los bolivianos residentes en el país, mayores de 60 años, con un monto anual de Bs. 2.400 para todos aquellos que no perciben renta o pensión de jubilación, ni remuneraciones del Estado. Por su parte, los jubilados, perciben la Renta Dignidad en una proporción del 75%, es decir, Bs. 1.800.

VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IDH (*)

100% del IDH = DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE IDH

Decretos Supremos: Nº 28223, Nº 28421 y Nº 29322	DETARTAMENTOS	Distribución Intradepartamental del IDH		
		MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	PREFECTURAS
12.5 % para los Departamentos Productores de Hidrocarburos	SANTA CRUZ TARIJA CHUQUISACA COCHABAMBA	**34.48%** de lo percibido para los Municipios del Departamento. **Luego**, sube a **66.99%**	**8,62%** de lo percibido para las Universidades Públicas del Departamento	**56.9%** de lo percibido para la Prefectura del Departamento. **Luego**, baja a **24.39%**
31.25% para los Departamentos **no** Productores de Hidrocarburos (**5** Departamentos no Productores, cado uno con **6.25%**)	LA PAZ ORURO POTOSÍ BENI PANDO	**34.48%** de lo percibido para los Municipios del Departamento. **Luego**, sube a **66.99%**	**8.62%** de lo percibido para las Universidades Públicas del Departamento	**56.9%** de lo percibido para la Prefectura del Departamento. **Luego,** baja a **24.39%**
56.25% para el Tesoro General de la Nación (TGN) **(1)**	TESORO GENERAL DE LA NACIÓN (TGN)	**A**	5 % de lo percibido por el **TGN** se debe destinar al **FONDO COMPESATORIO** para Municipios y Universidades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba	
		B	**5 %** de lo percibido por el **TGN** se debe destinar al **FONDO INDÍGENA**	
		C	**5 %** de lo percibido por el **TGN** se debe destinar al **FONDO para la masificación del uso del Gas Natural**	
		D	Porcentaje **(%) no especificado** de lo percibido por el **TGN** debe ser detinado a los Presupuestos Anuales de las **FF.AA.** y **POLICÍA NACIONAL**	
		E	**Saldo (%)** para el Tesoro General de la Nación	

El **Decreto Supremo 29400,** de 29.12.07, afecta la anterior distribución, en la siguiente proporción:

Aporte destinado al ***Fondo Univerdal de Vejez*** **,** con el **30%** del **IDH** percibido por las siguientes entidades**:**	MUNICIPIOS		PREFECTURAS
	B	**FONDO INDÍGENEA**	
	E	**Saldo del Tesoro General de la Nación (TGN)**	

Fuente: Elaboración Propia

(1) El TGN otorgará una compensación al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, hasta nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor

(*) Según lo establecido en las disposiciones legales: DS 28223 (del 27/06/05); DS 28421 (21/10/05); DS 29322 (24/10/07) y DS 29400 (29/12/07)

2.2. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN MINERA

El marco normativo de Leyes y Decretos Supremos que tienen que ver con los ingresos y su distribución, provenientes de la explotación de minerales es el siguiente.

LEY Nº 1777: CÓDIGO DE MINERIA, de 17 de marzo de 1997.
Decreto Supremo 24780, de 31 de junio de 1997, reglamento Ley Nº 1777.
LEY Nº 3787 de 24 de noviembre de 2007, Sustituye el Título VIII del Libro Primero de la Ley 1777, DEL RÉGIMEN REGALITARIO E IMPOSITIVO MINERO.
Decreto Supremo 29577, de 21 de mayo de 2008, Reglamento para la liquidación y pago de Regalía Minera – RM, establecida por Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007, Impuesto sobre las utilidades de la Empresas IUE, establecidas en el Título III de la Ley Nº 843, Alícuota Adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas AA - IUE dispuesto por el Artículo 102 de la Ley 1777, modificada por Ley Nº 3787.

De todo el conjunto de normas señaladas en este acápite, interesa hacer una referencia más amplia de los aspectos normativos vigentes relacionados al tratamiento de los ingresos de la explotación minera que están contenidos en la Ley Nº 3787 de 24 de noviembre de 2007 y al Decreto Supremo Nº 29577 de 21 de mayo de 2008.

La **Ley Nº 3787, s**ustituye el Título VIII del Libro Primero de la Ley 1777, estableciendo que "Quienes realicen actividades mineras están sujetos al pago de una Regalía Minera, aplicando alícuotas a cada tipo de mineral.

En el Artículo 97, señala que "La base de cálculo de la Regalía Minera, es el valor bruto de venta. Se entiende por valor bruto de venta el monto que resulte de multiplicar el peso del contenido fino del mineral o metal por su cotización oficial en dólares corrientes de los Estados Unidos de América".

La cotización oficial, es el promedio aritmético quincenal determinado por el Poder Ejecutivo en base a la menor de las cotizaciones diarias por transacciones al contado registradas en la bolsa de metales de Londres o en su defecto en otras bolsas internacionales de metales o en publicaciones especializadas de reconocido prestigio internacional, según reglamento. A falta de cotización oficial para algún mineral o metal, el valor bruto de venta es el valor consignado en la factura de venta, Declaración Única de Exportación o documento equivalente.

En el Artículo 100, establece que **"**El importe recaudado por Regalía Minera se distribuirá de la siguiente manera:

- **85%** (Ochenta y cinco por ciento) para la Prefectura del Departamento productor, la que destinará al menos el 85% (Ochenta y cinco por ciento) de ese monto a inversión pública, del cual al menos el 10% (Diez por ciento) será utilizado en actividades de prospección y exploración, reactivación productiva y monitoreo ambiental en el sector minero con entidades ejecutoras especializadas en desarrollo y exploración minera.

- **15%** (Quince por ciento) para el Municipio productor, el que destinará al menos el 85% (ochenta y cinco por ciento) de ese monto a inversión pública.

Las recaudaciones por concepto de Regalías Mineras deben ser transferidas en forma directa y automática, a través del sistema bancario en cuentas fiscales de las Prefecturas Departamentales y Municipios respectivamente.

Para el **Régimen Impositivo** el Artículo 101, establece que las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades mineras, están sujetas en todos sus alcances al Régimen Tributario de la Ley N° 843 (Texto Ordenado Vigente) y sus reglamentos.

Se establece la acreditación de la Regalía Minera contra el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), sólo cuando la cotización oficial de cada metal o mineral al momento de liquidar la Regalía Minera sea inferior a los precios señalados a continuación:

Mineral o Metal Cotización

- Oro 400 $us / onza troy
- Plata 5.55 $us / onza troy
- Zinc 0.53 $us / libra fina
- Plomo 0.30 $us / libra fina
- Estaño 2.90 $us / libra fina
- Antimonio 2,802 $us / tonelada métrica
- Wólfram 80 $us / unidad larga fina
- Cobre 1.04 $us / libra fina
- Bismuto 3.50 $us / libra fina
- Hierro (Slabs o planchones) 340 $us / tonelada métrica

En el caso de minerales de Hierro, para efectos de la aplicación de la tabla precedente se tomará como única referencia el precio del Slab o Planchón, independientemente de las cotizaciones de los otros productos primarios o transformados de Hierro.

En los casos en que las cotizaciones sean iguales o superiores a las señaladas precedentemente, la Regalía Minera no será acreditable contra el Impuesto a las Utilidades de Empresas (IUE), debiendo pagarse ambos de forma independiente. El monto de la Regalía Minera pagado efectivamente será considerado como gasto deducible en la determinación de la base imponible del IUE, únicamente en las gestiones fiscales en que se produzca la desacreditación.

El sujeto pasivo del IUE tomará como crédito fiscal el pago efectivo de la Regalía Minera, cuando se haya liquidado a precios inferiores a los establecidos en la tabla precedente.

Con el Artículo 102, se crea una Alícuota Adicional de **12.5%** (Doce y medio por ciento), que tiene por objeto gravar las utilidades adicionales originadas por las condiciones favorables de precios de los minerales y metales, la misma que se aplicará sobre la utilidad neta anual establecida en la Ley N° 843 y sus reglamentos para el cálculo y liquidación del Impuesto a las Utilidades de Empresas (IUE). Se pagará en base a un régimen de anticipos mensuales a establecerse mediante reglamento.

Esta alícuota adicional al IUE se aplicará cuando las cotizaciones de los minerales y metales sean iguales o mayores a las establecidas en la tabla del Artículo precedente. En caso de que

en una gestión fiscal se realicen ventas con cotizaciones menores a las establecidas en la tabla mencionada, la Alícuota Adicional no se aplicará sobre la proporción de las utilidades generadas por dichas ventas, debiendo establecerse el procedimiento específico mediante Reglamento.

La Alícuota Adicional no alcanza a las **Cooperativas Mineras** legalmente establecidas en el país, por considerarse unidades productivas de naturaleza social[12].

Con el objeto de incentivar la transformación de materia prima en el país, a las empresas que produzcan metales o minerales no metálicos con valor agregado se aplicará el 60% de la Alícuota Adicional del IUE establecida en este Artículo.

El **Decreto Supremo Nº 29577** de 21 de mayo de 2008, reglamenta la liquidación y pago de regalías, el impuesto sobre las utilidades de la Empresas IUE, establecidas en el Título III de la Ley Nº 843, Alícuota Adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas AA - IUE dispuesto por el Artículo 102 de la Ley 1777 (CÓDIGO DE MINERIA), modificada por Ley Nº 3787.

2.3. MARCO NORMATIVO REFERIDO A LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN FORESTAL

En el ámbito de la explotación forestal, se han identificado las siguientes disposiciones legales.

LEY Nº 1700: LEY FORESTAL, del 12 de julio de 1996.
Decreto Supremo Nº 24453, de 21 de Diciembre de 1996, Reglamento de la Ley Forestal
Decreto Supremo Nº 27024, de 6 de mayo de 2003.
Decreto Supremo Nº 26389 de la Superintendencia General del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)
Decreto Supremo Nº 27171 (reglamentario de la Ley Nº 2341 con respecto al procedimiento del SIRENARE)
Normas Técnicas aprobadas mediante Resoluciones Ministeriales del MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE
Normas Técnicas, Directrices e Instructivos aprobados por la Superintendencia Forestal

[12] Se estima que actualmente existen más 70.000 cooperativistas mineros

Los principales artículos relacionados a la generación de ingresos públicos, contenidos en la Ley Nº 1700: Ley Forestal, son los siguientes:

LEY Nº 1700: LEY FORESTAL, del 12 de julio de 1996.
Artículo 36º. Clases de patentes forestales Se establecen en favor del Estado las siguientes patentes por la utilización de recursos forestales, que no constituyen impuesto, tomando la hectárea como unidad de superficie: **I.** La patente de aprovechamiento forestal, que es el derecho que se paga por la utilización de los recursos forestales, calculado sobre el área aprovechable de la concesión establecida por el plan de manejo. **II.** La patente de desmonte, que es el derecho que se paga por los permisos de desmonte.
Artículo 38º. Distribución de las patentes forestales Las patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte, deben ser distribuidas de la siguiente manera: **a)** A la Prefectura: **35%** de la patente de aprovechamiento y **25%** de la patente de desmonte, por concepto de regalía forestal. **b)** A las Municipalidades: **25%** de la patente de aprovechamiento y **25%** de la patente de desmonte, distribuidos de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas en sus respectivas jurisdicciones para el apoyo y promoción de la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local, siempre que el municipio beneficiario cumpla con la finalidad de este aporte. **c)** Al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal: 10% de la patente de aprovechamiento forestal más el 50% de las patentes de desmonte y los saldos líquidos de las multas y remates, para un fondo fiduciario destinado a aportes de contrapartida para la clasificación, zonificación, manejo y rehabilitación de cuencas y tierras forestales, ordenamiento y manejo forestal, investigación, capacitación y transferencia de tecnologías forestales. (Actualmente FONABOSQUE) **d)** A la Superintendencia Forestal: 30% de la patente de aprovechamiento forestal.

La entidad recaudadora de las patentes forestales es la Superintendencia Forestal, que a su vez, tiene atribuciones para establecer reglas y órdenes de aprovechamiento forestal sostenible; realizar la revisión y aprobación de los instrumentos de gestión: Planes de Manejo en Concesiones Forestales de Empresas y Agrupaciones Sociales del Lugar, Propiedades Privadas y TCO, así como Planes de Chaqueo y Desmonte.

En el ámbito del control externo posterior, la Superintendencia Forestal debe hacer seguimiento y monitoreo de las actividades de aprovechamiento mediante procedimientos de verificación, inspección y vigilancia. Verificación del transporte forestal, en base a Certificados Forestales de origen y otros.

2.4. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La elaboración del presente trabajo, ha permitido constatar diversos aspectos relacionados con la transparencia y acceso a la información. Por ello, es necesario sistematizar los elementos principales del marco normativo vigente en esas materias, para luego referirse a las posibilidades que se presentan de contar con información fidedigna y oportuna.

El marco normativo relacionado con la transparencia en la gestión pública y acceso a la información en Bolivia es bastante amplio. De inicio, se puede señalar que el acceso a la información está contemplada en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), En la Sección I - Derechos Civiles, el Artículo 21.6, señala como un derecho civil: "*A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva*". Respecto a la rendición de cuentas y la función transparente de las servidoras y los servidores públicos, corresponde ver los Artículos 232, 233 y 235 de la NCPE. Interesa también destacar el Artículo 323.I que señala "*La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudadora".*

La Ley 1178, de 20 de julio de 1990, establece los sistemas de administración y control de los recursos del Estado. Define asimismo que las entidades públicas deben disponer de información útil, oportuna y confiable, asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros. "Todo servidor público, sin distinción de jerarquía debe asumir plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuentas no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos, que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación".

El Decreto supremo 23318 – A, de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, en el Artículo 5 (Transparencia), establece que "El desempeño transparente de funciones por los servidores públicos, es base de la credibilidad de actos que involucra:

a) Generar y transmitir expeditamente información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable, verificable, a sus superiores jerárquicos, a las entidades que proveen los recursos con que trabajan y a cualquier otra persona que esté facultada para supervisar sus actividades.
b) Difundir información antes, durante y después de la ejecución de sus actos a fin de procurar una comprensión básica de la sociedad respecto a lo esencial de asignación y uso de recursos, los principales resultados obtenidos y los factores de significación que influyeron en tales resultados.

La Ley 2341 de 23 de abril de 2002, Ley de Procedimiento Administrativo; entre otros, se refiere al derecho de petición ante la administración pública que tienen las personas colectivas o individuales. Entre estos derechos de petición está el acceso a la información

El Decreto Supremo 27329, de 31 de enero de 2004, reconoce y busca el respeto al acceso a la información a todas las personas, con el propósito de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.

El Decreto Supremo Nº 28168, del 17 de mayo de 2005 tiene por objeto garantizar el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo. Esa norma está en concordancia con las normas de gestión pública y con acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos y de Acceso a la Información, como un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública. Es conveniente señalar que todo el articulado que contiene ese Decreto Supremo se relaciona con el propósito del presente acápite.

Cabe indicar que el “PROYECTO DE LEY DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO E INVESTIGACIÓN DE FORTUNAS, "MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ", que ya ha sido aprobado en la Cámara de Diputados, contempla articulados referidos a la transparencia en la gestión pública. Pero su tratamiento, está detenido en la Cámara de Senadores.

La Nueva Constitución Política del Estado, en su Artículo 242, establece que para ejercer la participación y el control corresponde: “Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna”.

2.5. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL SOCIAL Y LA TRANSPARENCIA ESTABLECIDOS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), derechos y establece tareas de control social en el Capítulo Cuarto; “Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos”

Artículo 30, II (Derechos)
16. A participar en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios
17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

TÍTULO VI: PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL
Artículo 241

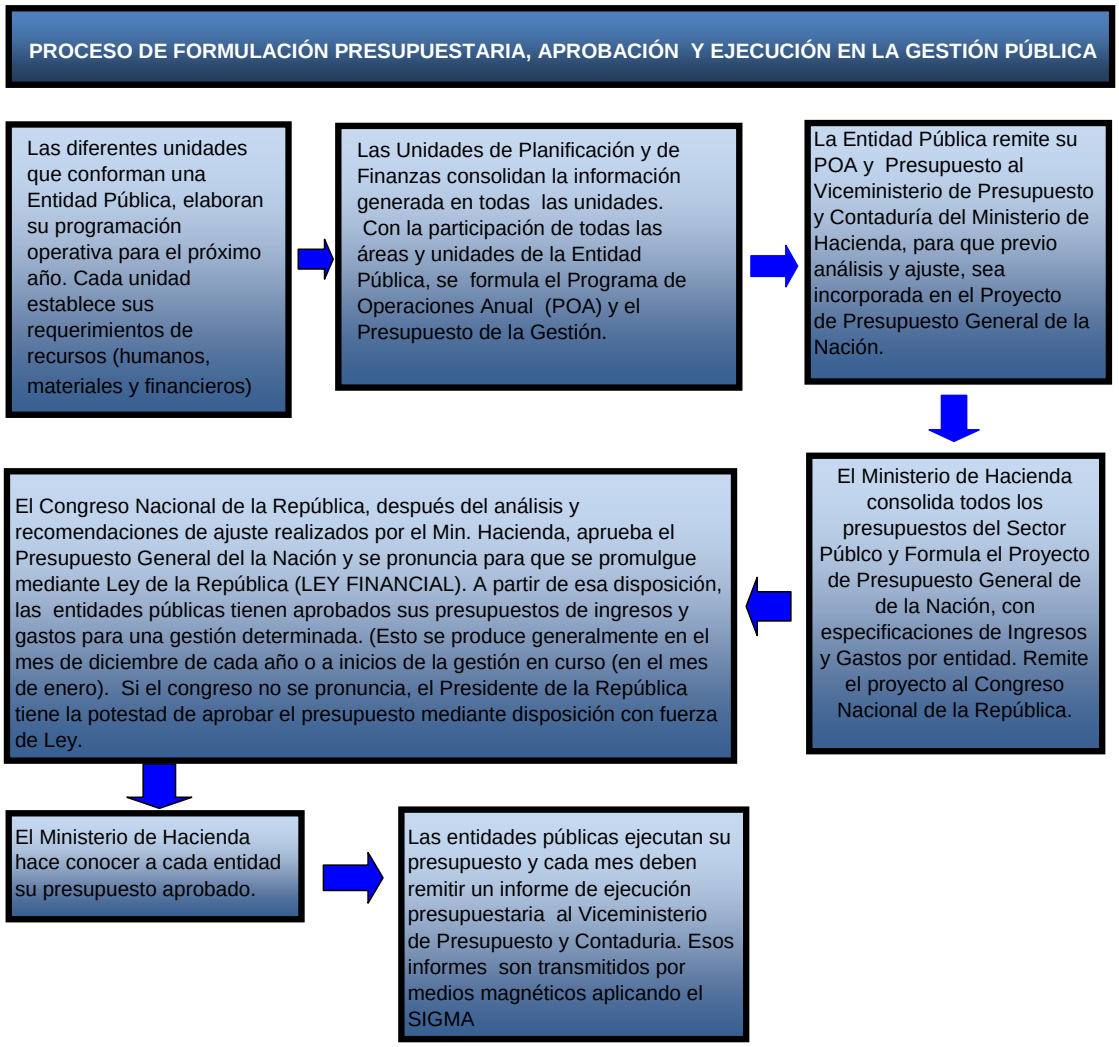
I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas
II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas, privadas que administren recursos fiscales.
III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.
VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad

3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONTACTOS ESTABLECIDOS POR FUNDACIÓN TIERRA

Es necesario tener en cuenta que las actividades extractivas de hidrocarburos (gas y petróleo), minería y forestal, pertenecen a varios sectores de la actividad productiva. La definición de políticas sectoriales, su regulación, la supervisión y el control de dichas actividades es competencia de diversas entidades del sector público, tanto a nivel nacional como departamental, municipal y de la sociedad civil..

A nivel nacional:

La fuente principal de información que involucra a los tres sectores de actividad de explotación de recursos naturales es el **Ministerio de Hacienda**, a través del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. La función de este organismo de programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de procesamiento de la Contabilidad Nacional le permite contar con toda la información de ingresos y gastos de las entidades públicas. En el siguiente esquema se muestra el proceso de formulación presupuestaria y de aprobación que deben seguir todas las entidades públicas.



El proceso antes señalado muestra que en la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria se ajustan y definen los techos presupuestarios de los Programas Operativos Anuales (POAs) de las Entidades Públicas. Por su parte, en la Dirección de Contabilidad Fiscal se consolida la ejecución presupuestaria o gasto público. El Sistema Integrado (SIGMA) que manejan ambas direcciones del Viceministerio citado, permite generar reportes de ingresos y gastos públicos, por entidad y en distintos niveles de agregación. Por lo tanto,

la ***Dirección General de Contabilidad Fiscal*** es una entidad clave como fuente de información.

A continuación se presenta una tabla que consigna a las entidades públicas de **Nivel Nacional** que son fuente de información.

Otras Entidades Públicas de Nivel Nacional		
Para Hidrocarburos	**Para Minería**	**Para Forestal**
Ministerio de Hidrocarburos y Energía ↓ ***Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos*** ↓ ***Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos***	***Ministerio de Minería y Metalurgia*** ↓ ***Viceministerio de Desarrollo Productivo Minero Metalúrgico*** ↓ ***Dirección General de Desarrollo Productivo*** ↓ ***Unidad de Política Sectorial***	***Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras*** ↓ ***Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestales*** ↓ ***Dirección General Forestal***
Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra La Corrupción ↓ ***Viceministerio de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia***	***Institucional y Lucha Contra La Corrupción*** ↓ ***Viceministerio de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia***	***Institucional y Lucha Contra La Corrupción*** ↓ ***Viceministerio de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia***
Ministerio de la Presidencia Observatorio Bolivia Democrática	***Ministerio de la Presidencia Observatorio Bolivia Democrática***	***Ministerio de la Presidencia Observatorio Bolivia Democrática***
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	***Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)***	***Superintendencia Forestal (1)***
Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)	***Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)***	***Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)***
Banco Central de Bolivia (BCB)	***Banco Central de Bolivia (BCB)***	***Banco Central de Bolivia (BCB)***
Aduana Nacional (AN)	***Aduana Nacional (AN)***	***Aduana Nacional (AN)***

(1) En la nueva "Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional" (Decreto Supremo Nº 29894 de 7 de febrero de 2009), La Superintendencia Forestal ha sido eliminada como entidad reguladora del Estado en el ámbito forestal.

La tabla siguiente, consigna a las organizaciones privadas de carácter gremial y otras entidades que tiene nivel y cobertura nacional; las cuales constituyen también fuente de información por su grado de vinculación con las industrias extractivas de recursos naturales, la generación de información, la percepción sectorial y otros.

Federaciones y Entidades Privadas de Carácter Gremial y Otras de Nivel y Cobertura Nacional		
Para Hidrocarburos	**Para Minería**	**Para Forestal**
Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH)(1)	***Asociación de Mineros Medianos***	***Cámara Forestal de Bolivia (1)***
	Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia ((FEDECOMIN)	
	Cámara Nacional de Minería	
Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) ***Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM)***	***Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM)*** ***Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM)***	***Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM)*** ***Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM)***

(1) Con sede en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra

<u>A nivel departamental</u>:

Las Entidades Públicas y Organizaciones del **Nivel Departamental** que constituyen fuentes de información, son las siguientes:

Nivel Departamental		
Para Hidrocarburos	**Para Minería**	**Para Forestal**
Prefectura del Departamento de Santa Cruz	***Prefectura del Departamento de Potosí***	***Prefectura del Departamento de Santa Cruz***
	Cámara Departamental de Minería de Potosí	
	Federación de Cooperativas Mineras de Potosí	

A nivel municipal:

Las organizaciones a **Nivel Municipal** vinculadas con la temática, son:

Organizaciones a Nivel Municipal (1)		
Para Hidrocarburos	**Para Minería**	**Para Forestal**
Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ)	***Asociación de Municipios de Potosí (AMDEPO)***	***Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ)***

(1) Se anotan solamente las organizaciones existentes en los departamentos de Potosí y Santa Cruz, que son las regiones donde se concentrará el Observatorio de la Fundación TIERRA.

A nivel de la sociedad civil:

Organizaciones no Gubernamentales y Expertos, contactados y visitados:

Instituciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de la generación de ingresos públicos generados por las industrias extractivas
Liga de Defensa del Medio Ambiente (**LIDEMA).** Esta entidad prioriza en sus actividades, la observación y análisis de los temas y problemas medioambientales que se generan por la explotación de los recursos naturales.
Centro de Investigación y Producción del Campesinado (**CIPCA),** cuyas oficinas regionales en Cobija (Pando) y Camiri (Santa Cruz) recolectan y publican información de los ingresos captados por los gobiernos municipales por concepto del IDH, y sus planes de uso e inversión.
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral (CEDLA), que tiene un Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas del CEDLA, funciona desde hace 4 años, sobre la base de un programa ejecutado con CIFOR, organismo que conforma una red internacional que asesora a gobiernos y organismos internacionales. La sede de ese organismo está en Indonesia. También trabajan con OXFAM INTERNACIONAL. El CEDLA elabora también un boletín titulado, "El Observador". Los trabajos de sistematización sobre las industrias extractivas son divulgadas por diversos medios de comunicación, como también a través de talleres y seminarios.
Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADL). Esta organización trabaja principalmente los temas de Derechos Humanos. El tema del acceso a los recursos naturales lo tratan como un derecho humano. Han iniciado una serie de trabajos sobre el Agua, trabajando también el tema de la participación y control social. Tiene una sede de operaciones en El Alto de La Paz, e implementan acciones en varios municipios de las regiones del Chaco.
Fundación Jubileo. Trabaja con apoyo de CEAPAS – CARITAS, PADEM, Trabajan en la Red de Participación y Control Social, y también apoyan en el tema de gestión y reestructuración de los hidrocarburos. Asimismo, analizan el tema del endeudamiento Subnacional (Municipios). Su objetivo es ser fuente de información para una "Plataforma de acción contra la pobreza".

4. PROBLEMÁTICA EN LA COYUNTURA ACTUAL[13]

Bolivia desde el 2005 está en un proceso de importantes transformaciones estructurales. Las acciones sociopolíticas están marcadas por aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado y la modificación del la Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo, realizadas en el mes de febrero de 2009.

4.1. PROBLEMÁTICA RESPECTO AL MARCO JURÍDICO VIGENTE Y POSIBLES CAMBIOS DE LA NORMATIVA

En opinión de algunos juristas especializados en Derecho Petrolero y Derecho Minero, el marco legal vigente presenta vacíos legales que están obstaculizando el comportamiento de las actividades extractivas de minerales e hidrocarburos. Esos vacíos principalmente afectan el desarrollo de las inversiones; no hay estímulos porque no hay vehículos legales que los establezcan. La Empresa Estatal (YPFB), juega simultáneamente un rol de juez y parte, papel incluso incorporado en la Nueva Constitución Política del Estado.

El propio Gobierno ha reconocido que el Sistema de Regulación en el ámbito de los hidrocarburos es débil. Las actividades de exploración y explotación no están reguladas por la Superintendencia de Hidrocarburos; en cambio, las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución están sujetas a regulación[14].

En el campo de la minería, se manifiesta una mala compresión del derecho propietario que corresponde a las organizaciones sociales y comunidades originario campesinas. Las confusiones en el ámbito del "derecho inmanente" en cuanto a lo que es el ***dominio útil*** y el ***dominio patrimonial***. El dominio útil abarca tanto el uso o explotación del **suelo** (generalmente de uso agropecuario) y el uso o explotación del **subsuelo**. Por definición, el contenido del subsuelo es de propiedad del Estado. La explotación de los recursos del subsuelo puede ser hecha directamente por Empresas Estatales o mediante concesiones y contratos otorgados a terceros (Empresas privadas, cooperativas, asociaciones y otros) Debido a esa confusión, varias comunidades originario campesinas han intervenido predios mineros en explotación, reclamando la propiedad de ellos.

Con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), es previsible que se produzcan varias modificaciones en la normativa señalada en los acápites anteriores. Numerosas disposiciones legales deberán ser redactadas, debatidas y aprobadas, para poner en práctica lo señalado en la NCPE.

A pesar de lo señalado, es posible que en materia tributaria los cambios no sean inmediatos. No existen indicios de que durante la gestión 2009 se produzcan variaciones en la normativa de regalías e impuestos aplicables a las actividades extractivas de hidrocarburos (gas y petróleo), minería y forestal. Sin embargo, esto no quiere decir que el Gobierno no afecte la distribución de los ingresos públicos generados a partir de esas actividades

En el ámbito de la **transparencia y acceso a la información**, no obstante la abundante normativa existente en el país, se puede afirmar que en los hechos, los funcionarios públicos

[13] Las opiniones vertidas corresponden al consultor y no necesariamente reflejan la opinión de la Fundación TIERRA.
[14] Ver nota de prensa del domingo 5 de abril de 2009; en el Periódico El Diario, página 6 del Primer Cuerpo.

no tienen pleno conocimiento de esas materias, lo que determina que en varias reparticiones públicas se encuentren barreras de entrada para el acceso a la información. Por ello, las posibilidades reales de obtención de información están más bien asociadas a contactos de orden personal y la experiencia o práctica del requeriente en campos de la gestión pública. Consecuentemente, el acceso a la información pública, no obedece necesariamente al pleno reconocimiento de que se trata de un derecho ciudadano debidamente normado.

Otro factor que influye en las posibilidades de acceder a información, es la alta rotación de funcionarios públicos. Los cambios continuos de autoridades públicas, generalmente inducen también a cambios del personal subalterno. El despido de funcionarios o su propia renuncia, significa para las entidades una enorme pérdida de la memoria institucional. Los nuevos funcionarios, requieren ser capacitados para que su desempeño pueda suplir al de aquellos que se fueron. Bajo esas condiciones, las posibilidades de acceso a la información se hallan también disminuidas.

Sin embargo, se debe reconocer que, en los últimos años, buena parte de las entidades públicas han desarrollado portales y páginas electrónicas donde publican su información institucional. Si bien estos instrumentos electrónicos atenúan los problemas de acceso a la información anteriormente indicados, esos mecanismos no son los más adecuados para utilizarlos en la generación de bases de datos especializadas.

Es oportuno señalar que las posibilidades de acceso a la información, dependen en gran medida del grado de avance técnico de las entidades públicas respecto al procesamiento y sistematización de la información. La experiencia adquirida en la recolección de información, muestra que varias entidades públicas no han llegado aún a procesar información a niveles desagregados, por ejemplo, a nivel municipal. Los reportes que se generan, tienen niveles globales y en el mejor de los casos a nivel departamental. El trabajo de campo, también ha mostrado que esas entidades están empeñadas en desarrollar sistemas integrados que les permita cruzar información para fines de control y obtener mejores niveles de desagregación; un ejemplo concreto es el caso de las Prefecturas de los Departamentos productores de minerales, todo ello, con el impulso que está realizando la Prefectura Departamental de Potosí.

4.2. PROBLEMÁTICA RESPECTO AL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA

El Decreto Supremo Nº 29894 de 7 de febrero de 2009, establece una nueva *"Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional"*. Con la nueva estructura del Ejecutivo, se definen varios cambios que aún están en proceso de diseño y ejecución. Desaparecerán la mayor parte de Entidades Reguladoras denominadas Superintendencias, entre ellas, la Superintendencia Forestal.

El poco conocimiento y experiencia en Gestión Pública del actual Gobierno, se hace evidente en varios aspectos que involucran el desempeño de las entidades públicas, la baja ejecución presupuestaria de los tres últimos años, ausencia efectiva de mecanismos de control y manifestaciones evidentes de actos de corrupción.

En la explotación de hidrocarburos, vinculado a los aspectos legales anteriormente señalados, se presentan también dificultades en el ámbito de la administración y gestión de la empresa estatal YPFB. Sin aludir los escándalos de corrupción evidenciados en los últimos meses, existen también problemas de administración, por ejemplo, la demora en la suscripción de

acuerdos con Argentina y Brasil para la exportación de hidrocarburos, que está dejando en suspenso las inversiones para ampliar las actividades de exploración y explotación por parte de las empresas multinacionales actualmente presentes en el país.

La reestructuración del Poder Ejecutivo, constituye una tarea imperativa para el Gobierno Nacional. Pero los frecuentes cambios de autoridades, impiden encarar esa tarea de manera continua y sostenida.

Los organismos del Estado están obligados a mejorar y modernizar sus sistemas de información. No obstante que en las entidades públicas existen bases de datos que permitirían generar reportes a niveles más desagregados (municipales), los reportes de datos de la producción, tributación y otros, en la mayor parte de los casos son muy generales. Esa realidad, seguramente dificulta la percepción de los fenómenos económicos y sociales y también afecta a la toma de decisiones.

5. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, MINERALES Y FORESTALES

La historia económica de Bolivia está fuertemente marcada por las actividades de explotación de recursos naturales. Esa característica ha determinado que la exportación de materias primas sean los componentes más importantes de las exportaciones nacionales, así como las fuentes más relevantes de la captación de recursos públicos.

Centrando el análisis en los últimos seis años, se percibe que entre 2003 y 2008 se manifiesta un significativo crecimiento del valor FOB de las exportaciones bolivianas de hidrocarburos y de minerales. Es indudablemente que ese crecimiento está inducido fuertemente por el aumento de los precios en el mercado internacional.

En la gestión 2003, la extracción de hidrocarburos y de minerales representó el **30.53 %** y **14.43%**, respectivamente del valor FOB total de las exportaciones bolivianas. En el caso de los hidrocarburos, el aumento significativo se produce a partir del año 2005 hasta alcanzar, en el 2008, poco más de la mitad del total exportado por el país **(50.21%)**. El aumento del valor de las exportaciones de minerales es también continuo, pero el crecimiento más significativo se produce a partir de 2006 hasta representar en el 2008, más de la quinta parte **(22.20%)** del total exportado.

En cuanto a la generación y distribución de recursos públicos, la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo) y de minerales, su influencia abarca los niveles nacionales, departamentales y municipales. Dos ámbitos son fundamentales en la generación y captación de recursos públicos provenientes de esas actividades: ***regalías e impuestos***.

La **captación de regalías** entre las gestiones 2003 y 2007 paso de **802,48 millones de bolivianos** a **2.741.75 millones de bolivianos**, vale decir, un crecimiento de **242%.**

En el mismo periodo, las regalías sobre la explotación de hidrocarburos creció en **197%;** llegando a la gestión 2007 a representar el **81.8 %** del total de regalías captadas. En cuanto a las regalías mineras, si bien su participación respecto al total alcanzó a **18.2%** (2007)**,** sin embargo, se debe destacar que el monto percibido en ese año es **10 veces mayor** al obtenido en la gestión 2003.

Los impuestos generados a partir de la Ley de Hidrocarburos del 2005, tienen un impacto significativo en la Estructura de los Impuestos del régimen tributario, como se puede apreciar en el cuadro siguiente que abarca a los últimos 13 años agrupados en periodos.

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS
En Porcentajes (%)

IMPUESTO	1996 - 1999	2000 - 2004	2005 -2007	2008 *
IVA	52,96	43,47	33,24	32,78
IT	15,15	13,97	9,72	9,32
IUE	14,69	13,43	13,69	19,18
ICE	9,20	5,96	4,08	3,87
RC-IVA	3,43	2,32	1,14	0,90
IEHD	2,81	15,48	10,86	8,93
IDH			22,68	21,16
ITF			2,59	1,23
OTROS	1,76	5,37	2,00	2,63
TOTAL %	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Con información procesada por Carlos Otálora Urquizo, en "Economía Fiscal", texto en prensa; Plural Editores, 2009

(*) Datos al mes de agosto de 2008

En el periodo 1996 – 2008, se destaca una pérdida constante de importancia relativa del Impuesto al Valor Agregado **(IVA)** que, al inicio del periodo, representaba más de la mitad de las captaciones tributarias. En contraste, a partir de 2005, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos **(IDH)**, representa más de la quinta parte de los tributos generados en el país. Adquiere también importancia el Impuesto especial a los Hidrocarburos y sus Derivados **(IEHD**), aunque con fluctuaciones periódicas en su participación relativa.

La influencia de las recaudaciones del IDH ha sido muy significativa en la distribución de recursos públicos, beneficiando a entidades públicas de los ámbitos de nivel nacional, departamental y municipal. Entre 2005 y 2007, se recaudó por IDH algo más de **13.779 millones de bolivianos**, que representan aproximadamente **1.968 millones de dólares.** Esos recursos fueron distribuidos entre los 327 municipios del país, las 9 Prefecturas Departamentales, las Universidades Públicas y el Tesoro General de la Nación (TGN).

El crecimiento de las recaudaciones en parte tiene que ver con el aumento de la producción, pero principalmente se debe a un efecto precio inducido por el comportamiento del mercado internacional del petróleo. En la situación actual, donde desde el último trimestre de 2008 se produce un vertiginoso descenso del precio del petróleo desde Sus. 140.0 el barril a menos de Sus. 40.0, sin duda se producirán fuertes disminuciones en la captación de esos recursos públicos y, por lo tanto, afectarán a las entidades públicas beneficiarias. Las noticias actuales, señalan que en la presente gestión, los municipios deben disminuir sus presupuestos anuales en 40% como promedio.[15]

[15] Declaraciones efectuadas a la prensa nacional por el Director de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM). La Razón, 5 de abril de 2009. página A26.